



**Centro Universitário de Brasília
Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento - ICPD**

EDER SILVA BEZERRA

**A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: UMA VISÃO GERAL DA LEI
8.429/92 SOB A PERSPECTIVA DA PRINCIPIOLOGIA DO DIREITO
ADMINISTRATIVO SANCIONADOR E SEU PAPEL NA CONTENÇÃO
DO PODER PUNITIVO DO ESTADO**

Brasília
2015

EDER SILVA BEZERRA

**A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: UMA VISÃO GERAL DA LEI
8.429/92 SOB A PERSPECTIVA DA PRINCIPIOLOGIA DO DIREITO
ADMINISTRATIVO SANCIONADOR E SEU PAPEL NA CONTENÇÃO
DO PODER PUNITIVO DO ESTADO**

Trabalho apresentado ao Centro Universitário de Brasília (UniCEUB/ICPD) como pré-requisito para obtenção de Certificado de Conclusão de Curso de Pós-graduação *Lato Sensu* em Novas Tendências do Direito Público

Orientador: Prof. MSc. André Gontijo

Brasília
2015

EDER SILVA BEZERRA

**A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: UMA VISÃO GERAL DA LEI
8.429/92 SOB A PERSPECTIVA DA PRINCIPIOLOGIA DO DIREITO
ADMINISTRATIVO SANCIONADOR E SEU PAPEL NA CONTENÇÃO
DO PODER PUNITIVO DO ESTADO**

Trabalho apresentado ao Centro
Universitário de Brasília (UniCEUB/ICPD)
como pré-requisito para a obtenção de
Certificado de Conclusão de Curso de Pós-
graduação *Lato Sensu* Novas Tendências
do Direito Público

Orientador: Prof. MSc. André Pires
Gontijo

Brasília, ____ de _____ de 2015.

Banca Examinadora

Prof. Dr. Nome completo

Prof. Dr. Nome completo

*À minha querida e amada esposa, Sime
Maria, e aos meus queridos e amados filhos,
Mateus e Lucas, pela compreensão, amor e
carinho compartilhados no dia-a-dia.
Aos meus pais: João Dias Bezerra, in
memoriam, e Dorcelia Antonia Silva Bezerra,
pelo amor e atenção dedicados.*

AGRADECIMENTO(S)

A Deus, Pai Todo-Poderoso e infinito em misericórdia, por Seu Filho, Jesus Cristo, Sumo Sacerdote Altíssimo e Fiel Intercessor, que tem sido o meu suporte e guia em cada momento da vida.

Especialmente, ao meu professor-orientador, André Pires Gontijo, que grandemente me ajudou na elaboração e construção deste trabalho, não medindo esforços para o alcance do resultado.

RESUMO

A má gestão pública e a corrupção, ao longo dos séculos de formação do Estado Brasileiro, vem dilapidando o dinheiro público, afastando a confiança sobre o país, suas instituições e seus agentes públicos, que deveriam zelar pela moralidade e probidade no manuseio da coisa pública. O *ius puniendi* do Estado, ora como Estado-juiz, ora como Estado-administração, impõe o respeito aos direitos fundamentais das vítimas e acusados. Quanto ao agir do Estado punitivo brasileiro há uma base principiológica e constitucional que sustenta todo o arcabouço montado ao longo desse tempo com vistas a conferir legitimidade e segurança jurídica no combate aos ilícitos praticados contra a Administração Pública de nosso país. A partir dessa base principiológica, que sustenta uma suposta teoria do Direito Administrativo Sancionador, suporta e oferece contenção ao poder punitivo estatal, equilibrando forças contrapostas em litígio, no âmbito administrativo. Acrescenta-se que a Lei de Improbidade Administrativa, como LGIA, e a própria Constituição que traz os direitos fundamentais das vítimas e dos acusados como garantias irrenunciáveis de que o devido processo legal seria o sustentáculo.

Palavras-chave: *ius puniendi*. Corrupção. Lei de Improbidade Administrativa. Direito Administrativo Sancionador. Base Principiológica.

ABSTRACT

Poor governance and corruption, over the centuries formation of the Brazilian State, is squandering public money, removing the confidence about the country, its institutions and its public officials, which should ensure the morality and probity in the management of public affairs . The ius puniendi of the State either as State-judge, or as State administration, requires respect for the fundamental rights of victims and defendants. As for the act of the Brazilian punitive state there is a principled and constitutional basis that sustains the whole framework mounted over that time in order to give legitimacy and legal certainty in dealing with illegal practiced against the Government of our country. From this principled basis, holding an alleged theory of Administrative Law Sanctioning, supports and provides restraint in state punitive power, balancing opposing forces at issue, at the administrative level. It adds that the Administrative Misconduct Act, as LGIA, and the Constitution that brings the fundamental rights of victims and of the accused as essential guarantees that due process would be the mainstay.

Key words: *ius puniendi. Corruption. Administrative Misconduct Act. Sanctioning Administrative Law. Principled Basis.*

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	09
1 A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	13
1.1 O Fenômeno da Corrupção no Brasil	15
1.2 O advento da Lei 8.429/92 e suas dimensões gerais	20
2 O DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR	26
2.1 Princípios Basilares do Direito Administrativo Sancionador	28
2.2 Aspectos Gerais do Direito Administrativo Sancionador	30
3 O PAPEL DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR NA CONTENÇÃO DO PODER PUNITIVO DO ESTADO	35
.	
CONCLUSÃO	41
REFERÊNCIAS	44

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa circunscreve-se no âmbito do Direito Administrativo e Direito Penal, e tem como temática a abordagem do Direito Administrativo Sancionador como instrumento de contenção do poder punitivo estatal, a partir do estudo de doutrina abalizada e jurisprudência existente.

O objeto desse trabalho se volta para o melhor entendimento da evolução dos meios de combate à corrupção pela Lei de Improbidade Administrativa e aplicação principiológica do Direito Administrativo Sancionador. Para tanto, sugere-se como hipótese inicial desta pesquisa que o Direito Administrativo Sancionador, por meio de sua principiologia, e, particularmente, a aplicação da Lei de Improbidade Administrativa limitou o poder sancionador do Estado, reconhecendo os direitos constitucionais dos acusados e das vítimas, na busca da paz social e do afastamento do uso arbitrário do poder pelo sistema punitivo brasileiro.

Desta forma, o objeto deste trabalho concentra-se na abordagem do combate à corrupção na Administração Pública Brasileira a partir da Lei de improbidade administrativa (Lei 8.429/92) sob a perspectiva da principiologia do direito administrativo sancionador e seu papel na contenção do poder punitivo do Estado.

Como objetivos específicos a serem alcançados nesta pesquisa, listam-se:

1. Discorrer brevemente sobre o processo histórico da corrupção no Brasil;
2. Apresentar resumidamente a Lei de Improbidade Administrativa – LIA;
3. Abordar em síntese a proposta do jurista Fábio Medina Osório quanto à LIA ser uma Lei Geral de Improbidade Administrativa;
4. Abordar o Direito Administrativo Sancionador e a base principiológica que o sustenta;
5. Abordar o Direito Administrativo Sancionador na contenção do poder punitivo do Estado;

A histórica batalha que se trava ao longo dos séculos passados até os tempos hodiernos contra a corrupção e seus males, alcançou amparo constitucional e infraconstitucional com a Carta Política de 1988 e a Lei de Improbidade Administrativa, respectivamente.

O *ius puniendi* do Estado, ora como Estado-juiz, ora como Estado-administração, impõe o respeito aos direitos fundamentais das vítimas e acusados. Quanto ao agir do Estado punitivo brasileiro há uma base principiológica e constitucional que sustenta todo o arcabouço montado ao longo desse tempo com vistas a conferir legitimidade e segurança jurídica no combate aos ilícitos praticados contra a Administração Pública de nosso país.

É com esse apelo, sob o enfoque acadêmico, que o presente trabalho merece acolhida, pois tentará, na perspectiva da principiologia do direito administrativo sancionador, validar o seu papel na contenção do poder punitivo do Estado, bem como abordar a proposta teórica do jurista Fábio Medina Osório a respeito do tema.

Do ponto de vista social, essa pesquisa ajudará a elucidar aspectos doutrinários e seu grau de efetividade no combate à corrupção, valendo-se da aplicação da Lei de Improbidade Administrativa sob o enfoque do jurista Fábio Medina Osório e outros juristas que estudaram o assunto.

Pessoalmente, a questão histórica da corrupção e dos seus males, bem como do esforço estatal em seu combate, tem despertado a minha atenção e estudo já há algum tempo. Além disso, por força de minha atuação profissional atual como auditor de controle interno da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos e de minha formação acadêmica, primeiro, em Tecnologia da Informação, e, segundo, em Direito, aliada à conjuntura política por que passa o Brasil e que acompanho, diariamente, são fatores que me desafiam e motivam a referida pesquisa.

A metodologia a ser utilizada para a realização desta monografia será essencialmente a revisão bibliográfica e documental dos trabalhos de alguns autores brasileiros que são referência na doutrina relativa ao Direito Administrativo Sancionador. A partir das ideias e propostas desses autores, particularmente, do jurista Fábio Medina Osório, procuraremos compreender o processo de combate à corrupção na Administração Pública Brasileira a partir da Lei de improbidade administrativa (Lei 8.429/92). Além disso, sob a perspectiva da principiologia do direito administrativo sancionador, abordaremos o seu papel na contenção do poder punitivo do Estado.

Nesse contexto, utilizaremos o método dedutivo que, segundo Eduardo Carlos Bianca Bittar “corresponde à extração discursiva do conhecimento a partir de premissas gerais aplicáveis a hipóteses concretas, que procede do geral para o particular” (BITTAR, 2001, p. 15).

A pesquisa buscará na proposta do jurista Fábio Medina Osório abordar uma síntese de sua Teoria da Improbidade Administrativa cotejando-a com a Lei 8.429/92 para, a seguir, inseri-la no âmbito do Direito Administrativo Sancionador, onde o referido autor lança a sua teoria jurídica sobre as bases constitucionais do Direito Administrativo Sancionador brasileiro, suas regras e princípios fundamentais.

Dessa forma, ter-se-á uma pesquisa bibliográfica e documental do referido tema, de modo a suprir e responder a hipótese inicial na problematização aqui trazida no presente trabalho.

Nesse passo, o Capítulo 1 abordará a improbidade administrativa, o fenômeno da corrupção de modo breve e o advento da Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/92), logo após a Constituição Federal ser promulgada, em 8 de outubro de 1988.

Por outro lado, o Capítulo 2 se dedicará a abordar o Direito Administrativo Sancionador como vertente do poder sancionatório do Estado, na medida em que a sua intervenção é mínima, garantindo os valores iluministas e mitigando o desejo insaciável de punir do Estado e da sociedade.

Neste ponto, esclarece-se que não será abordado o poder de polícia, que, em termos conceituais, “é aquele em que o Estado limita o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público”, conforme DI PIETRO(2010, p. 117); haja vista este não fazer parte do escopo do presente trabalho. Quanto a esse aspecto, MOREIRA NETO *apud* (SABOYA, 2010, p.2154) afirma:

O poder sancionador, antes restrito aos domínios do Direito Penal, adentra a teoria da sanção e ganha corpo no Direito Administrativo, passando a avançar ostensivamente sobre a teoria assente do poder de polícia. Ocorre, nesse caso, autêntico recorte do poder de polícia, que perde uma fatia de seu conteúdo para o Direito Administrativo Sancionador. [...]. O Direito Administrativo Sancionador é mais próximo do Direito Penal do que do Direito de Polícia.

Por sua vez, o Capítulo 3 enfrentará a problemática trazida no tema desta pesquisa no sentido de abordar o papel do Direito Administrativo Sancionador na contenção do poder punitivo estatal por meio de sua principiologia e da Lei 8.429/92.

Desse modo, o presente estudo propõe-se a evidenciar a relevância do Direito Administrativo Sancionador na contenção do poder punitivo do Estado, por meio de sua principiologia e da Lei de Improbidade Administrativa, razão pela qual se convida os intérpretes para a leitura e debate crítico em torno da presente monografia.

1 A Improbidade Administrativa

O ato de improbidade administrativa possui natureza civil e, portanto, o agente que comete o referido ato pode responder administrativamente, politicamente ou penalmente, de modo independente, por se tratar de esferas diferentes de atuação. Esclarece-se, no entanto, que os agentes políticos, eleitos e que detém prerrogativa de foro, esses seriam processados e condenados por crime de responsabilidade, e não poderiam ser condenados por improbidade administrativa, sob pena de haver *bis in idem*, ou seja, dupla punição e valoração sobre o mesmo fato.

Após esse esclarecimento, importa trazer à baila que o combate à improbidade administrativa teve seu início, no ordenamento pátrio, a partir da década de 1940 com o Decreto-lei Federal n. 3.240, de 8-5-1941. Em seguida, a Constituição de 1946 abriu a possibilidade de tratamento legal, no campo civil, de alguns atos de improbidade administrativa, que teve o seu regulamento com a Lei n. 3.164/57 (Lei Pitombo-Godói). Na sequência temporal de nossa história, a Lei Bilac Pinto (Lei n. 3.502/58) procurou combater o enriquecimento ilícito, o AI n. 14/69 e a EC n. 1/69 reeditaram a possibilidade de regulamentação legal de atos de improbidade administrativa. O jurista Alexandre de Moraes traz, de modo detalhado, em sua obra “Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional”, uma síntese histórica que ilustra a trajetória desse combate à improbidade administrativa. (MORAES, 2013, p.878)

A Constituição Brasileira, promulgada em 05 de outubro de 1988, trouxe o art. 37, §4º, que aduz: “Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível”.

Em seguida, a Lei 8.429/92, estabeleceu as sanções cabíveis para aqueles indivíduos que cometerem atos de improbidade administrativa que importem em enriquecimento ilícito em razão do exercício do cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º da referida lei, lesão ao erário e afronta ao princípios da administração pública.

Nesse contexto, lista-se a seguir, conceitos trazidos por alguns doutrinadores do que pode ser considerado Ato de Improbidade Administrativa:

Alexandre de Moraes: Atos de improbidade administrativa são aqueles que, possuindo natureza civil e devidamente tipificada em lei federal, ferem direta ou indiretamente os princípios constitucionais e legais da administração pública, independentemente de importarem enriquecimento ilícito ou de causarem prejuízo material ao erário público. (MORAES, 2013, p. 878)

Com esse entendimento, Alexandre de Moraes, amplia o alcance do que seria improbidade administrativa, posto que configurar-se-ia esse ato na afronta direta ou indireta aos princípios da administração pública, previstos constitucionalmente, sem que haja, necessariamente, enriquecimento ilícito ou cause prejuízo ao erário.

Ives Gandra: é irresponsável aquele que macula, tísna, fere, atinge, agride a moralidade pública, sendo ímprobo administrador, favorecendo terceiros, praticando a concussão ou sendo ímprobo administrador, ou sendo instrumento de corrupção. (MORAES, 2013, p. 878)

O Ministro Ives Gandra da Silva Martins afirma que a improbidade administrativa é praticada, necessariamente, por aquele que afronta o princípio da moralidade pública em suas várias matizes, além de se deixar usar para a prática de corrupção, fato este que será abordado nas próximas seções.

Manoel Gonçalves Ferreira Filho: Define, genericamente, corrupção como sendo “um desvio de conduta aberrante em relação ao padrão moral consagrado pela comunidade. Não apenas um desvio, mas um desvio pronunciado, grave insuportável”, e, especificamente, como “a conduta de autoridade que exerce o Poder de modo indevido, em benefício de interesse privado, em troca de uma retribuição de ordem material”. (MORAES, 2013, p. 878-879)

Manoel Gonçalves Filho traz como exemplo a conduta de autoridade, que detém o poder, beneficiando outros interesses que não o público, indevidamente, em troca de algum tipo de retribuição material; seria este caso fato insuportável e define o que ele chama de corrupção.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro: O ato de improbidade pode corresponder a um ato administrativo, a uma omissão, a uma conduta. Esse ato tem que ser praticado no exercício de função pública, considerada a expressão em seu sentido mais amplo, de modo que abranja as três funções do Estado; mesmo quando praticado por terceiro, que não se enquadre no conceito de agente público, o ato

tem que ter algum reflexo sobre uma função pública exercida por agente público. Difícil conceber ato de improbidade praticado por terceiro que não esteja em relação de cumplicidade com agente público. (DI PIETRO, 2010, p. 833)

A professora Maria Sylvia Di Pietro afirma que para ser tipificado como ato de improbidade ele deve ser praticado por agente no exercício de função pública, seja atuando diretamente ou terceiro participando de uma relação de cumplicidade com um agente público.

Com esses breves comentários, conclui-se, neste primeiro momento, que a improbidade administrativa possui relação imbrincada com o fenômeno da corrupção. Esta, por sua vez, motivou a elaboração da Lei 8.429/92, conhecida como Lei da Improbidade Administrativa, cuja contribuição tem sido elogiada ao longo dos anos e, também, será abordada de modo geral neste trabalho.

1.1 O Fenômeno da Corrupção no Brasil

Com o advento e formação do Estado Moderno nos séculos precedentes, particularmente, o século XVIII e seguintes, viveu-se, conforme relatos históricos registrados momentos de grandes transformações e mudanças. No caso do Brasil, saímos de um regime monárquico e passamos a ser uma República, com características de uma oligarquia e permeada pela sociologia de um “coronelismo”, decorrente de um período pós-colonial. Em 15 de novembro de 1889, a República Brasileira fora proclamada, inaugurando-se um novo capítulo na história desse país, sob a égide de um regime com características do patriarcalismo que trouxe em seus ombros a confusão entre o público e o privado. Este aspecto se arrasta até os tempos atuais e se espalha por toda a Administração Pública nas três esferas governamentais: União, Estados e Municípios, nos três Poderes Republicanos: Executivo, Legislativo e Judiciário.

A primeira Constituição republicana, em 1891, surgiu como expressão política de um pacto liberal oligárquico, segundo Paulo Bonavides e Paes de Andrade. Nesse contexto, os autores afirmaram o que segue:

Na região de governo, a força atrativa de um só poder aglutinava as oligarquias estaduais, e logo se manifestaria visível e ostentosa na pessoa do Presidente da República. Era este um monarca sem coroa, um rei sem trono. As instituições mesmas se revelavam impotentes para romper a tradição, o costume, a

menoridade cívica, os vícios sociais ingênitos, que faziam a República padecer a desforra do passado. A lição era esta: ninguém decreta a supressão da história e da realidade, com lápis e papel, ao abrigo macio das antecâmaras do poder.

Ao redor da autoridade presidencial gravitavam todas as dependências, todos os interesses, todas as influências anulando-se assim, desde as bases, a legalidade republicana e federativa das instituições, arredadas, dos preceitos formais e substanciais da Constituição de 1891.

Entre a Constituição jurídica e a Constituição sociológica havia enorme distância; nesse espaço se cavara também o fosso social das oligarquias e se descera ao precipício político do sufrágio manipulado, que fazia a inautenticidade da participação do cidadão no ato soberano de eleição dos corpos representativos (BONAVIDES; ANDRADE, 1989, p. 249-250).

É nesse cenário que exsurge a corrupção em sua nova roupagem republicana; pois, é inegável a sua preexistência desde o tempo do Brasil como colônia portuguesa. A corrupção é um fenômeno social que acompanha o povo e a sua história desde o início de sua formação.

De antemão, há que delinear-mos o que vem a ser corrupção e como ela se manifesta em solo pátrio.

No Brasil, é corrente a explosão de escândalos a cada dia, fato que dinamita o anseio pátrio de se posicionar no grupo dos países mais desenvolvidos onde há a boa governança na gestão pública, indicadores econômicos favoráveis, índice de desenvolvimento econômico alto, índice nulo de analfabetismo, respeito e obediência às leis, celeridade na sua aplicação, justiça social. As consequências desses eventos explosivos que surgem a cada dia e que repercutem a nível global são perversas e impedem o seu melhor posicionamento perante os seus principais competidores no mercado, motivadas pela crise de confiança e credibilidade do governo instituído, de seus governantes, e, por conseguinte, de seu povo.

Nesse contexto, as tecnologias da informação e comunicação passaram a interconectar o globo terrestre e pontos remotamente distantes em poucos segundos. Este fenômeno, a partir da década de 80, passou a ser chamado de globalização. Não bastasse o advento das novas tecnologias de redes de comunicação e mídias sociais, mudando a rotina e os costumes dos povos, surge,

também, nesse contexto, os seus efeitos maléficos como o da má gestão pública aliada à corrupção. Tudo isso contribui para a corrosão do tecido social e das instituições públicas e privadas do Brasil. Esse cenário fomenta a proliferação do sentimento de decepção no combate a esse mal, fazendo do Estado e seu povo vítima e refém da ineficiência de seus agentes na má gestão da coisa pública, que podem, culposa ou dolosamente, acarretar prejuízo ao erário, enriquecimento ilícito, afrontando os princípios que regem a Administração Pública em nosso país, aspectos esses atacados pela Lei 8.429/92.

O advento desses fatos estarrecedores poderia supor que haveria uma complacência do regime democrático de direito com o fenômeno da corrupção e que, *a contrario sensu*, num regime de exceção tal não ocorreria. No entanto, não se trata disso, posto que em um Estado Democrático de Direito, como é o Brasil, prevalece o respeito às garantias e direitos fundamentais do indivíduo e da coletividade, que tem amparo em uma Carta Política legitimada por uma Assembleia Nacional Constituinte, e que fez valer em seu núcleo o amplo respeito aos direitos sociais, políticos e econômicos de um povo. Tudo isso, reflete o espaço amplo que se tem com o respeito aos princípios constitucionais da liberdade e isonomia que grassa em nosso país.

Em contrapartida, verifica-se o alto risco a que o Brasil se sujeita quanto a repercussão, no âmbito do mercado interno e externo, dos escândalos de corrupção que envolvem autoridades situadas no topo da pirâmide social liderando esquemas e quadrilhas de criminosos que dilapidam o erário e as instituições públicas, corrompendo agentes públicos e terceiros com atos inescrupulosos e ilícitos. A fim de ilustrar esses casos há que apontarmos a Ação Penal Pública 470, o caso “Mensalão”, considerado o maior caso de corrupção do Brasil, no qual foram denunciadas 40 pessoas pelo Procurador Geral da República, à época, Antonio Francisco de Souza, entre esses denunciados estavam: deputados federais, ministros de Estado, Presidentes e Diretores de Bancos e Empresas Públicas e Privadas. O referido caso somente fora descoberto e denunciado em 2005, tendo o seu julgamento no STF iniciado em 2012, sete anos após a descoberta, concluído somente em 2014. Portanto, tem-se um alto custo envolvido: social, político, econômico e jurídico, necessário a repelir e purgar a impunidade disseminada e considerada imbatível até o momento em *terra brasilis*.

Entretanto, a operação perpetrada pelo Estado Brasileiro, por meio da Polícia Federal, Ministério Público e Judiciário cognominada “Operação Lava-Jato”, ainda em andamento, desbancou o caso “Mensalão” como escândalo de enorme proporção e alcance, dinamitando as relações escusas existentes entre grandes empreiteiras, autoridades públicas do executivo e legislativo brasileiro, bem como operadores do esquema criminoso. Neste caso, o Ministério Público dividiu os núcleos criminosos em: político, econômico, financeiro e administrativo. No político, estariam os parlamentares beneficiados no esquema. No econômico, estariam a lista de empreiteiras denunciadas até o momento. No financeiro, os operadores do esquema. No núcleo administrativo, estariam os diretores da Petrobrás que deram ampla cobertura ao esquema criminoso. Até o momento, surgiram como principais delatores do esquema Paulo Roberto Costa (ex-diretor da estatal e pertencente ao grupo administrativo) e o doleiro Alberto Youssef (pertencente ao grupo financeiro).

A abrangência de casos emblemáticos como esses tem um reflexo incontestável nos meios empresariais, aqui e acolá, nacional e internacionalmente, pois derruba a confiabilidade das instituições do país, a lealdade quanto a honrar compromissos, promovendo um sentimento de desencanto e desesperança no meio social, nacional e internacionalmente, pondo a credibilidade do país em dúvida.

Para combater esse mal, diante de todo esse quadro apresentado, havia entre os deputados constituintes originários a preocupação em se coibir os males oriundos da corrupção; e, por conseguinte, a Constituição Federal de 1988 trouxe em um de seus capítulos o artigo 37, §4º, que aduz o seguinte:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

§ 4º - Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

Ou seja, o dispositivo retro citado aponta claramente para uma necessidade prevista pelo legislador de se reger os atos de improbidade administrativa cometidos contra a Administração Pública, apresentando as sanções decorrentes do cometimento de atos dessa natureza.

No ano de 1992, em 2 de junho de 1992, portanto, ainda no governo Collor de Mello, a lei 8.429/92, que “Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências” passa a vigorar. Paradoxalmente, o Presidente da República, Fernando Collor de Mello, que teve o seu processo de impeachment aberto em 2 de outubro de 1992 pela Câmara Federal, sofreu impeachment horas antes de o Senado Federal o condenar por crime de responsabilidade, no dia 29 de dezembro de 1992, posto que renunciara ao mandato¹.

Nesse sentido, o presente artigo seguirá a linha adotada pelo jurista Fábio Medina Osório que propõe, em sua obra “Teoria Geral da Improbidade Administrativa: Má gestão pública, Corrupção, Ineficiência”, que a Lei 8.429/92 seja considerada, na verdade, uma Lei Geral da Improbidade Administrativa – LGIA e que deve ser vista como um Código Geral de Conduta dos Agentes Públicos.

Para melhor compreensão desse entendimento, o referido jurista afirma o que segue:

A LGIA, em nosso entender, encaixa-se nesse conceito de “Código”, por suas características fundamentais, tendo por objeto central e regular a “conduta” de todos os agentes públicos brasileiros, com a cominação de sanções jurídicas às posturas transgressoras. Nesse passo, há uma aproximação a determinados modelos regulatórios que, vigentes em outros cenários, buscam primordialmente a implementação de valores éticos. Não obstante essa aproximação, diante a variedade das espécies codificatórias em jogo, a LGIA assume suas feições peculiares e sua própria identidade no sistema constitucional pátrio, reclamando o reconhecimento de seu regime jurídico e sua singularidade nos cenários de direito comparado (OSÓRIO, 2013, pp. 185-186).

A partir desse ponto, o presente trabalho se prestará a fazer uma

¹ http://pt.wikipedia.org/wiki/Fernando_Collor_de_Mello, acesso disponível em 08/03/2015.

abordagem geral do advento da Lei de Improbidade Administrativa, Lei 8.429/92, e de sua aplicação.

1.2 O advento da Lei 8.429/92 e suas dimensões gerais

Antes de adentrarmos os aspectos sancionatórios da referida Lei, buscamos em De Plácido e Silva um significado para o termo “Improbidade”:

Improbidade: derivado do latim *improbitas* (má qualidade, imoralidade, malícia), juridicamente, liga-se ao sentido de desonestidade, má fama, incorreção, má conduta, má índole, mau caráter. Desse modo, improbidade revela a qualidade do homem que não procede bem, por não ser honesto, que age indignamente, por não ter bom caráter, que não atua com decência, por ser amoral. Improbidade é a qualidade do ímprobo. E ímprobo é o mau moralmente, é o incorreto, o transgressor das regras da lei e da moral (SILVA, 2012, p. 754).

Dessa forma, aquele que se mostra ímprobo, demonstra ser inidôneo, não confiável, mau caráter, amoral, podendo ser alcançado pelo referido diploma legal, desde que enquadrado como sujeito ativo. Tão grave é a prática da improbidade administrativa, segundo José Armando da Costa, que este afirma:

Por sua vez, o Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis da União (Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990) erigiu a prática da improbidade administrativa em causa de demissão do servidor público federal, nos termos do seu art. 132, inciso IV, cuja disposição, por sua descomedida generalidade, já surgia, por sua vez, carente de diploma normativo que viesse delimitar o seu alcance conceitual e o seu contorno jurídico, haja vista que referida lei, restringindo-se tão-somente a catalogar tal instituto como novel motivação demissória do servidor público, não se dignou, contudo, a realizar nenhuma empreitada no sentido de estabelecer os limites de sua compreensão existencial como causa provocadora de reprimenda disciplinar tão drástica (pena de demissão). (COSTA, 2005, p. 22).

Somente com o advento da Lei de Improbidade é que se delineou os contornos jurídicos para alcançar aqueles que de modo intencional cometeram atos de improbidade administrativa que acarretaram enriquecimento ilícito (art. 9º), prejuízo ao erário (art. 10º) ou que atentaram contra os princípios da administração pública (art. 11º).

Conforme já visto, o advento da Lei 8.429/92 se dá após a promulgação da Constituição Federal de 1988 com a sua previsão no art. 37, §4º, em seu Capítulo VII – Da Administração Pública.

Esse fundamento constitucional tratava-se de norma de eficácia limitada que somente alcançou aplicação com o advento da Lei 8.429/92. Esta definiu os contornos jurídicos do que seria improbidade administrativa.

Os arts. 1º a 4º da Lei 8.429/92 delimitam os sujeitos ativos e passivos que podem ser alcançados pelo referido diploma, conforme segue:

Art. 1º Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei.

Parágrafo único. Estão também sujeitos às penalidades desta lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, limitando-se, nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos.

Art. 2º Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior.

Art. 3º As disposições desta lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta.

Art. 4º Os agentes públicos de qualquer nível ou hierarquia são obrigados a velar pela estrita observância dos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade no trato dos assuntos que lhe são afetos.

Diversos são os aspectos que poderiam ser abordados no presente trabalho quanto a responsabilização ou não dos agentes políticos, por exemplo, haja vista a Lei 8.429/92 não restringir o seu alcance quanto a esses. Porém, para o escopo aqui delineado não adentraremos essa e outras questões que mereceriam um aprofundamento na pesquisa.

Com a referida Lei houve certa perplexidade quanto à regulação da improbidade administrativa, o que gerou diversas controvérsias relativas à segurança jurídica e princípios que devem reger o processo punitivo. Discutia-se se qualquer ilegalidade já se transformaria em um ato de improbidade administrativa de modo a sujeitar o transgressor a severas penas, como as trazidas pelo art. 12, a saber:

Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato:

I - na hipótese do art. 9º, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, quando houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos, pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de dez anos;

II - na hipótese do art. 10, ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos;

III - na hipótese do art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.

Parágrafo único. Na fixação das penas previstas nesta lei o juiz levará em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente.

Não obstante a severidade das penas previstas pela referida lei, a sociedade, ainda, acredita ser ineficiente qualquer pena aplicada a não ser aquela que imponha sofrimento aos condenados. Considera-se, pois, que há outros meios de

responsabilização que não os da seara penal, tais como os enumerados pelos incisos do art. 12 da referida lei. Isto posto, verifica-se que o núcleo da questão trazida pela Lei de Improbidade Administrativa está no respeito às regras e direitos fundamentais dos infratores que precisam ser obedecidos, na medida em que as sanções impostas são graves e pesadas e a sua aplicação não pode se dar de forma arbitrária e distanciada do diploma legal. Para isso, torna-se compulsório o respeito aos postulados da proporcionalidade e razoabilidade na aplicação das referidas penas.

Sobre a ideia núcleo da LGIA de combate à impunidade sem esquecer a proteção aos direitos fundamentais dos acusados, o jurista Fábio Medina Osório colaciona o que segue:

[...] conciliar os ideais de redução da impunidade e proteção a direitos de defesa, salvaguardando-se os direitos fundamentais difusos na sociedade, com ampliação dos direitos fundamentais dos acusados em geral. A ausência destes direitos, além de não garantir níveis menores de impunidade, ao contrário, geralmente fomenta índices mais significativos de inoperância acusatória e também afeta a legitimidade dos processos punitivos, gerando descrédito institucional (OSÓRIO, 2013, p. 24).

Essa questão elucida o perigo da arbitrariedade que ocorre no manuseio da LGIA e que conduz ao sentimento enviesado da justiça de modo a causar o descrédito do referido diploma legal e injustiças de tal monta que precisariam ser corrigidas pelo próprio Estado Democrático de Direito.

Adentrando-se no tema de fundo de que a Lei 8.429/92 assemelha-se a um Código Geral de Conduta dos agentes públicos, a síntese da proposta do jurista Fábio Medina Osório, trazida à balha, vem demonstrar um alcance novo que visa mitigar as discussões casuísticas que o tema atrai para si. A referida Lei, por ser de abrangência nacional e possuir lacunas em seu conteúdo, exige do intérprete um esforço incomum para efetivar o propósito de aplicá-la segundo os seus ditames e princípios constitucionais que a regem.

A fim de consolidar esse entendimento, o referido autor afirma:

A LGIA pode equiparar-se a um Código Geral de Conduta dos agentes públicos, no marco dos modelos centralizadores. É uma Lei Geral, de caráter nacional, seguindo o art. 37, §4º, da CF. Isso significa que a Lei alcança todos os agentes do setor

público e todas as instituições públicas brasileiras, do Presidente da Nação até o mais humilde dos servidores, porque não faz ressalva. Diga-se que a única autoridade que ganhou uma referência autônoma, nesse tópico, foi o Presidente da Nação, no art. 85, V, da CF, mas tampouco tal previsão resulta suficiente a afastar essa máxima autoridade pública dos ditames da LGIA. Diga-se que nem mesmo a prerrogativa de foro alteraria esse quadro institucional, visto como não teria força para eliminar o caráter geral do Código em comento (OSÓRIO, 2013, p. 197).

A boa gestão pública é pautada pelos atos dos agentes públicos que atuam com moralidade, com eficiência, na legalidade, com impessoalidade, conferindo publicidade a seus atos, quando a lei não disser o contrário. A boa gestão pública poderia ser traduzida no seguinte conceito de Governança Corporativa para o setor público:

Governança Corporativa é o sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre proprietários, conselho de administração, diretoria e órgãos de controle. As boas práticas de governança corporativa convertem princípios em recomendações objetivas, alinhando interesses com a finalidade de preservar e otimizar o valor da organização, facilitando seu acesso ao capital e contribuindo para a sua longevidade (IBGC, acesso em 22/11/2013).

Neste conceito pode-se entender organizações como sendo os órgãos, no sentido *lato sensu*, que fazem parte da Administração Pública nas três esferas governamentais: Municípios, Estados e União.

Sob o gênero da má gestão pública acrescenta-se, ainda, a ineficiência que pauta o agir de muitos agentes públicos. Somente lançando um olhar mais profundo sobre essa questão ter-se-á a clara distinção entre o ato ineficiente tolerável e o intolerável. Este último podendo ser alcançado pela LGIA.

Além disso, pode-se afirmar que a má gestão pública dificulta a atividade de controle interno do Estado, contribuindo com o comportamento desidioso de seus agentes públicos. Tal comportamento pode ser ilustrado pela ausência de registros de seus trabalhos/tarefas/atividades, ou pela situação de estarem desatualizados; pela ausência de indicadores capazes de sinalizar o desenvolvimento de algum processo em andamento; pela desatualização de históricos de eventos/atividades; pela desorganização dos processos e documentos. Esses seriam

alguns exemplos existentes que afetam o trabalho cotidiano dos auditores internos dos órgãos da Administração Pública e cujo trabalho possui grande relevância para o Estado, pois visa conferir eficiência e efetividade na busca de seus resultados.

Por conseguinte, a questão da má gestão pública é regulada pela LGIA que prevê sanções e penas duríssimas para aqueles que a infringirem consubstanciados em três blocos de alcance: o enriquecimento ilícito, a lesão ao erário e a afronta aos princípios da administração pública, devendo esta última ser entendida como lesão às normas que regem a Administração Pública.

Pelo exposto, podemos afirmar que todas as manifestações de improbidade administrativa se submetem ao sistema punitivo do Direito Administrativo Sancionador, que veremos a seguir.

2 O DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

Neste capítulo, a pesquisa aborda o Direito Administrativo Sancionador e a base principiológica que o sustenta segundo alguns dos principais doutrinadores que estudam o tema, no Brasil. Antes, no entanto, é preciso localizá-lo no tempo e no espaço até o advento de nossa Carta Política de 1988 e, a partir daí, dialogar com os textos e obras que, embora escassos, constituem-se como base doutrinária pátria a esse respeito.

Nesse esforço inicial, cabe esclarecer, que não há legislação específica que trate o referido assunto, ou dogmática pacificada a seu respeito; tampouco, há uma teoria geral do Direito Administrativo Sancionador que venha delinear formal e materialmente a sua evolução histórica, com uma teoria do poder administrativo sancionador do Estado, com uma teoria das fontes da qual originou o direito administrativo sancionador, com uma teoria da aplicação da norma sancionadora, seus fundamentos e forma de imputação, bem como uma teoria do processo sancionador. Apesar dessa escassez doutrinária sobre o tema, todos esses aspectos foram abordados na obra do jurista Fábio Medina Osório, que foi tomado como base para se desenvolver o presente trabalho.

A história relata que foi a partir do século XVIII, portanto, no período iluminista e das grandes revoluções européias, que se iniciou a sistematização do Direito no âmbito civil e penal, particularmente. A partir desses eventos, com a formação do Estado moderno, e a sua conformação mediante a elaboração das Constituições (nos EUA, em 1787; na França, em 1791; e, no Reino Unido, cujo marco histórico data de 1215 – Magna Carta do rei João Sem Terra e, por ser costumeira, vem sendo sedimentada ao longo do tempo a partir da harmonização dos fatores reais de poder de cada época), que teve como finalidade precípua, a organização e limitação do poder soberano do rei, até então declarado como absoluto.

É nesse tempo que o Direito Administrativo, por meio de regras especiais, começa a ganhar contornos capazes de orientar as relações com a Administração Pública e as Instituições estatais. Corrobora esse entendimento PASTOR *apud* (1988, OSÓRIO, 2009, p. 60):

A verdade é que, ao longo do tempo, principalmente no curso do século XIX, foi surgindo um regime jurídico especial para as Administrações Públicas. De um lado, as necessidades de gestão de interesses gerais faziam surgir aparentes privilégios à Administração,

poderes públicos específicos que eram ignorados no campo de outros ramos jurídicos, dentre os quais se destacava o poder sancionador ou o poder de execução de seus próprios atos. De outro lado, diante da desconfiança ante o extraordinário desenvolvimento e aumento dos poderes da Administração Pública, foi surgindo uma série de sujeições e limites às suas atividades. Assim, foram a jurisprudência e a legislação, amparadas na doutrina, criando esse conjunto de regras especiais às quais deveriam submeter-se as ações administrativas. Esse sistema de normas e princípios acabou tornando-se o hoje conhecido Direito Administrativo dos modelos de influência *civil law*.

A partir desse avanço e conformação por que passou o Direito Administrativo, lacunas e vazios surgiram sem que o legislador se preocupasse e preenchesse os espaços criados, o que causou e vem causando grandes dificuldades na aplicação desse Direito pelos seus operadores, advogados, juristas e doutrinadores. Isto, em certa medida, explica porque não existe um código que sistematize todo o Direito Administrativo e suas matizes. Eis, então, uma grande oportunidade para que os pesquisadores e estudiosos se debrucem sobre o tema e desenvolva-o a fim de contribuir com substancial e qualificado trabalho acadêmico.

Para nos aproximarmos do tema aqui tratado precisamos defini-lo nos socorrendo da obra de Fábio Medina Osório “Direito Administrativo Sancionador”, conforme o próprio autor menciona:

No Direito brasileiro, há uma lacuna enorme em torno a esse assunto. Com a designação específica de “Direito Administrativo Sancionador”, que propõe um alcance mais ambicioso, inclusive em termos conceituais, às sanções veiculadas e tratadas por este ramo jurídico, a primeira obra de que se tem notícia, no cenário nacional, é esta, lançada no mercado originariamente em 2000, salvo melhor juízo. Tivemos oportunidade de lançar a provocação para que se garimpassem obras com terminologia ou abordagem idêntica ou similar no histórico do Direito Punitivo brasileiro, mas efetivamente não se tem percepção no sentido de que tenham ocorrido empreitadas análogas, com tal ambição de alcance conceitual, já refletida no rótulo da obra. (OSÓRIO, 2009, p. 77)

A questão não é simples, pois como afirmou Krussewski (2010, p. 125), em sua dissertação de mestrado, “Não se trata, porém, de uma questão meramente de nomenclatura, mas sim de deliberada ruptura com o passado, abandonando o campo da Polícia e do Direito Penal para assentar a disciplina no Direito Administrativo”. Logo, depreende-se que o Direito Administrativo distancia-se do Direito Penal, agregando-se de vez ao Direito Público.

O Direito Administrativo Sancionador procura, segundo a principiologia que o suporta, agir como instrumento garantidor dos direitos e garantias fundamentais de

um Estado Democrático de Direito, estabelecidos constitucionalmente. Dessa forma, a sua intervenção é mínima, garantindo os valores iluministas e mitigando o desejo insaciável de punir do Estado e da sociedade.

Nesse esforço de tentativa de definição de uma teoria para o Direito em tela, há necessidade de ancorá-lo em princípios que sejam fundamentais, constitucionais e garantidores de toda uma construção jurídica de um tema amplo como o Direito Administrativo Sancionador. O seu núcleo fundamental, como afirma (MOREIRA NETO; GARCIA; 2012, p.3), está no “(...) conjunto de princípios garantísticos de contenção do poder punitivo estatal, independentemente de a sanção ser aplicada pelo Estado Administração ou pelo Estado Juiz”.

Nesse sentido, os princípios basilares para a plenitude de um Estado Democrático de Direito agir, pressupondo o interesse público e o respeito aos direitos e garantias fundamentais dos indivíduos, aqui compreendidos como cidadãos, seriam aqueles aptos a, efetivamente, conter o arbítrio do poder punitivo do Estado, que são: o princípio do devido processo legal (art. 5º, LIV, CF/88), o princípio da legalidade (art. 5º, XXXIX, CF/88), o princípio da segurança jurídica e o princípio da tipicidade.

Antes de adentrar-se no capítulo seguinte, que trata o papel do Direito Administrativo Sancionador na contenção do poder punitivo do Estado é necessário discorrer-se, resumidamente, sobre os referidos princípios retro mencionados.

2.1 Princípios Basilares do Direito Administrativo Sancionador

A evolução do Estado garantidor dos direitos e garantias fundamentais somente foi alcançada com o delineamento do que seria um Estado Democrático de Direito, exercido legitimamente por representantes eleitos e sufragados nas urnas, obedecendo às leis e atendendo ao interesse público para o alcance do bem comum da sociedade.

Nesse cenário desenvolve-se o conceito do que viria a se tornar um dos princípios basilares do Estado Democrático de Direito: o princípio do devido processo legal, inserido na Carta Política de 1988, que aduz “ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal” (art. 5º, LIV). Hodiernamente, seria absurdo alguém ser submetido a um processo sem as garantias que fundamentam esse princípio: o contraditório e a ampla defesa.

Explicitando com maior clareza o princípio do devido processo legal, MELLO *apud* (Kruszewski, 2010, p. 138) afirma:

O princípio do devido processo legal exige que a Administração Pública instaure um processo antes de praticar ato que atinja a esfera jurídica dos particulares, tal qual ocorre com a sanção administrativa. Mas o princípio não é atendido apenas com a instauração de um processo prévio, impondo também a observância de garantias processuais necessárias a impedir a atuação arbitrária do poder estatal. Não se trata de qualquer processo, portanto, mas, sim, do devido processo. No curso do processo administrativo sancionador devem ser observadas as seguintes garantias processuais: (i) ampla defesa e contraditório; (ii) igualdade; (iii) publicidade; (iv) motivação; (v) autoridade administrativa natural; (vi) revisibilidade das decisões administrativas. Sem a observância de tais garantias há um simulacro de processo administrativo.

Em síntese, o princípio do devido processo legal carrega sobre si os conceitos do devido processo legal adjetivo e a do devido processo legal substantivo, consequência do esforço em conter o poder punitivo estatal. Corroborando, nesse sentido, (MOREIRA NETO; GARCIA; 2012, p.3-7) afirma:

O significado do devido processo legal adjetivo se traduz na obediência ao procedimento legal, capaz de assegurar às partes em litígio, tanto em processos administrativos ou judiciais, o contraditório e a ampla defesa, direitos estes estampados no art. 5º da Constituição Federal Brasileira de 1988.

Sobre o devido processo legal substantivo, este encontra o seu liame no princípio da proporcionalidade/razoabilidade, que procura equilibrar os direitos fundamentais dos administrados e o poder punitivo estatal, na criação da norma sancionadora e aplicação da sanção correspondente.

Não há como abrir mão dos limites formais e materiais ao *jus puniendi* estatal, pois a questão em litígio contrapõe forças desiguais que precisam ser equilibradas para que impere a justiça no caso concreto.

Outro princípio nuclear nessa questão é o da segurança jurídica. Neste, a justiça se faz representar naquelas situações de poder desiguais nas esferas da Administração Pública, e externas a esta. Nesse sentido, (Moreira Neto; Garcia; 2012, p.12) leciona o seguinte:

É direito fundamental dos administrados que as normas que fixem infrações e respectivas sanções administrativas permitam uma aferição objetiva de previsibilidade de modo que possa orientar as suas condutas e comportamentos. Fora desta compreensão, portanto, estarão quaisquer normas que apenas ações e omissões de terceiros que não apresentem um grau mínimo de previsibilidade.

O princípio da legalidade compõe o núcleo do ordenamento jurídico de qualquer Estado de Direito e cuja previsão constitucional aduz que “*ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei*” (art. 5º, II, CF/88). No Direito Administrativo Sancionador, o poder punitivo estatal encontra previsão na lei, porquanto as penalidades administrativas alcançam os particulares em suas atividades, seus bens e seu patrimônio, o que restringe, sobremaneira, direitos individuais, é o que nos informa COMPARATO *apud* (Moreira Neto; Garcia; 2012, p. 13-14).

O princípio da tipicidade se une à previsibilidade das condutas, na medida em que traz a especificidade das ações, condutas e comportamentos daqueles sujeitos às penas aplicáveis. OSÓRIO *apud* (Moreira Neto; Garcia; 2012, p.17) afirma:

Fábio Medina Osório registra, com acerto, que sem a garantia da tipicidade, os cidadãos atingidos ou potencialmente afetados pela atuação sancionatória estatal ficariam expostos às desigualdades, a níveis intoleráveis de riscos de arbitrariedade e caprichos dos Poderes Públicos. Daí porque o princípio é fundamental para delimitar o campo mínimo de movimentação dos Poderes Públicos.

Com esse entendimento, ninguém poderia se expor a imprevisibilidade do poder punitivo do Estado, haja vista as desigualdades contrapostas a favor de todo um aparato institucional em detrimento do indivíduo, cidadão comum, que já paga, ao Estado, pela sua segurança e que espera em troca exercer seus direitos e garantias fundamentais com vistas a alcançar na plenitude o exercício de defesa, nas suas vertentes formal e material, quando submetido a um processo no campo do Direito Administrativo Sancionador, podendo sofrer a imposição de penalidades administrativas.

2.2 Aspectos Gerais do Direito Administrativo Sancionador

Antes de adentrarmos alguns aspectos do Direito Administrativo Sancionador, trazemos o pensamento de Fábio Medina Osório, que sintetiza, de forma didática, a evolução histórica desse ramo do direito punitivo:

Em linhas gerais, percebemos que o poder sancionador evolui para o direito punitivo e este em direção a uma especialização funcional, diversificando-se em direito penal e direito administrativo sancionador. Primeiro, o direito punitivo constitui limite ao poder sancionador da autoridade. Esta, por sua parte, passou a encarnar a chamada função de polícia, nos Estados de Polícia, já uma evolução em relação ao que se concebia nos

Estados tipicamente feudais. A genérica função estatal de polícia se subdividia em várias outras, incluindo a judicial. O direito administrativo já aparecia, embrionariamente, junto ao direito penal, nesse momento, na tutela de funções ordenadoras e repressivas da autoridade. Na sequência, o direito penal se consolida como ramo jurídico mais grave, rigoroso, severo, identificando-se sobremaneira com o direito punitivo (OSÓRIO, 2013, p. 189).

Ressalta-se, dessa forma, que o Direito Administrativo Sancionador advém da evolução histórica de um direito punitivo que se especializou limitando o poder sancionador do Estado. Além disso, o poder de polícia, no início, não se pautava pelo respeito aos direitos fundamentais dos envolvidos e se caracterizava pelo arbítrio e repressão dos envolvidos. Com o passar dos séculos, o Estado Moderno se organizou e passou a conferir estatutura constitucional aos direitos dos indivíduos e da coletividade.

No Brasil, a Constituição de 1988 trouxe diversos princípios em seu corpo que confirmam essa evolução do sistema punitivo, na seara administrativa: o princípio do devido processo legal, os princípios do contraditório e ampla defesa, o princípio da segurança jurídica, o princípio da legalidade, o princípio da tipicidade, o princípio do juiz natural, o princípio da responsabilidade subjetiva dos infratores, o princípio da motivação dos atos sancionadores, o princípio da individualização da pena administrativa (art. 5º, XLV e XLVI, da CF/88). A referida lista dos princípios a que aludimos encontra-se em OSÓRIO(2008, p. 59-74).

Nesse sentido, pode-se, também, afirmar que o conceito de Direito Administrativo Sancionador advém do poder de império do Estado fazer cumprir a lei de modo a regular os comportamentos sociais de agentes públicos e privados. Nesse entendimento, vislumbra-se uma fronteira estreita entre o poder punitivo do Direito Penal e do Direito Administrativo Sancionador. De forma a simplificar essa questão, afirma-se que a diferença básica residiria em que o primeiro aplica penas capazes de cercear a liberdade do indivíduo, enquanto no segundo as penas não envolveriam a prisão, mas aquelas de caráter administrativo. Além disso, ambos os direitos estariam submetidos aos princípios da legalidade e da tipicidade.

A fim de aclarar o entendimento esposado, o jurista Fábio Medina Osório afirma:

Direito Administrativo é, pois, ramo do Direito Público, afeto ao chamado Direito do Estado, constituído por normas da organização e normas de comportamento, que se aplicam às Administrações Públicas, ao Poder Executivo, em todas as esferas, regulando suas relações entre si, com os demais Poderes, órgãos estatais e com os administrados, bem como incidindo sobre a função materialmente administrativa de qualquer entidade pública ou privada. Não se olvide que as funções administrativas dos Poderes e instituições da República são igualmente tutelados pelo Direito Administrativo. Cabe dizer, ainda, que também funções típicas do próprio Poder Judiciário são enquadráveis no âmbito do Direito Administrativo, visto que tais funções podem apresentar-se processualmente pelo ângulo judiciário, e materialmente pelo ângulo administrativista, vale dizer, submetidos ao regime jurídico do Direito Administrativo (OSÓRIO, 2009, p. 74).

Nos períodos antecedentes à promulgação de nossa Carta Política de 1988, nas Constituições anteriores, o poder de polícia inserto na Administração Pública Brasileira ditava os comportamentos de seus agentes sobrepondo-se aos direitos e garantias fundamentais desses indivíduos. Nota-se, nesse cenário, a presença de um Direito Administrativo Sancionador que se confundia com o Direito Disciplinar da Administração Pública Estatal que trazia em seu bojo a prevalência dos interesses do Estado sobre o dos indivíduos.

Com a Constituição de 1988, o Direito Administrativo Sancionador ganha novo relevo amparado pelo conjunto de comandos insertos em seu art. 5º, os direitos e garantias fundamentais. Segundo Fábio Medina Osório *“O sistema punitivo, com o advento da Constituição de 1988, tornou-se mais exigente em termos de garantias individuais e, por isso mesmo, também em matéria de eficiência funcional do Estado”* (Osório, Direito administrativo sancionador na Constituição de 1988, 2008).

Os Tribunais Superiores tem recepcionado o conceito doutrinário do Direito Administrativo Sancionador, esposado pelo jurista Fábio Medina Osório, formulado em 1999, por meio de diversos julgados, tal como se demonstra com o REsp Nº 751.634 - MG (2005/0082158-3), sob a relatoria do Exmo. Ministro Teori Albino Zavascki, hoje, Ministro do STF:

EMENTA
ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. CONTRATAÇÃO IRREGULAR DE SERVIDOR PÚBLICO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LEI 8.429/92. SUJEIÇÃO AO PRINCÍPIO DA TIPICIDADE.

1. Não viola o art. 535 do CPC, nem importa negativa de prestação jurisdicional, o acórdão que, mesmo sem ter examinado individualmente cada um dos argumentos trazidos pelo vencido, adota, entretanto, fundamentação suficiente para decidir de modo integral a controvérsia posta.

2. Nem todo o ato irregular ou ilegal configura ato de improbidade, para os fins da Lei 8.429/92. A ilicitude que expõe o agente às sanções ali previstas está subordinada ao princípio da tipicidade: é apenas aquela especialmente qualificada pelo legislador.

3. As condutas típicas que configuram improbidade administrativa estão descritas nos arts. 9º, 10 e 11 da Lei 8.429/92, sendo que apenas para as do art. 10 a lei prevê a forma culposa. Considerando que, em atenção ao princípio da culpabilidade e ao da responsabilidade subjetiva, não se tolera responsabilização objetiva e nem, salvo quando houver lei expressa, a penalização por condutas meramente culposas, conclui-se que o silêncio da Lei tem o sentido eloquente de desqualificar as condutas culposas nos tipos previstos nos arts. 9.º e 11.

4. Recurso especial a que se nega provimento.

(...)

2. Nem todo ato irregular ou ilegal configura ato de improbidade, para os fins da Lei 8.429/92. A ilicitude que expõe o agente às severas sanções da Lei é apenas aquela especialmente qualificada em norma tipificadora, no geral dos casos praticada dolosamente. **São, portanto, ilicitudes sujeitas ao princípio da tipicidade.** Conforme anotou Fábio Medina Osório, "**o princípio da tipicidade das infrações administrativas decorre, genericamente, do princípio da legalidade,** vale dizer, da garantia de que 'ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei' (art. 5.º, II, CF/88), sendo que a Administração Pública, ademais, está submetida ao regime da legalidade administrativa (art. 37, caput, CF/88), o que implica necessária tipicidade permissiva para elaborar modelos de conduta e sancioná-los. Além disso, a garantia de que as infrações estejam previamente tipificadas em normas sancionadoras integra, por certo, o processo legal da atividade sancionatória do Estado (art. 5.º, LIV, CF/88), visto que sem a tipificação do comportamento proibido resulta violada a segurança jurídica da pessoa humana, que se expõe ao risco de proibições arbitrárias e dissonantes" (OSÓRIO, Fábio Medina, Direito administrativo sancionador, SP:RT, 2.000, p. 208). (gn)

Tem-se, assim, que a eficiência do Estado depende de ferramentas e instrumentos que use e aplique em prol de um bem comum social coletivo. Para isso acontecer, depende-se do uso de novas tecnologias existentes, de pessoal treinado e em contínua capacitação, com conhecimento (saber técnico e científico), habilidades (saber fazer) e atitudes (saber ser e conviver). Tais pressupostos encontram amparo

constitucional no art. 37, *caput*, da CF/88, nos princípios que norteiam a Administração Pública, particularmente, o da moralidade. Diante disso, o povo brasileiro reclama um Estado capaz de atendê-lo respeitando os seus direitos fundamentais e, somente com eficiência é capaz de alcançar esse desiderato. Dessa forma, tem-se que o sistema punitivo brasileiro deve reconhecer que apenas respeitando os direitos constitucionais dos acusados e das vítimas obterá êxito na busca da paz social e afastará o uso arbitrário de seu poder.

3 O PAPEL DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR NA CONTENÇÃO DO PODER PUNITIVO DO ESTADO

Quando se considera a política repressiva que se aplica no país, vislumbra-se um alargamento, uma expansão do poder punitivo estatal. Nesse contexto, o Direito Administrativo Sancionador tem alcançado relevo, o que é inevitável neste princípio de século. Ocorre que há algumas barreiras a serem vencidas, nesse assunto, e que dificulta o pleno atendimento da sociedade no tratamento sancionatório dos ilícitos e seus agentes ativos que faz com que a impunidade seja algo crônico e cotidiano. Sobre essa questão, Fábio Medina Osório afirma:

O aumento do Direito Administrativo Sancionador é um fenômeno inevitável na sociedade pós-capitalista. Trata-se de um expansionismo ligado ao crescente intervencionismo estatal nas mais diversas esferas da vida de relações. Porém, esta expansão há de ser planejada, coerente, racional e calculada de forma estratégica. Não pode haver expansão desordenada, dispersiva e irracional, porque tais características contaminam a eficiência do sistema punitivo. (OSÓRIO, 2010, p. 427)

Todo o arcabouço jurídico pátrio do poder punitivo do Estado pressupõe a obediência incondicional à principiologia inserta na Constituição da República Federativa do Brasil, sob pena de se incorrer em riscos desnecessários relacionados à ordem pública e suas instituições. Isto, em síntese, é explicado em OSÓRIO (2010, p. 428):

O campo das relações de consumo, da segurança em suas mais variadas vertentes, da regulação social, administrativa, econômica e até mesmo penal aumenta porque aumentam os riscos da vida em sociedade. Vivemos em sociedades de “risco” e isso pressupõe a expansão dos poderes públicos sancionadores, que se revelam bastante próximos dos fenômenos de regulação, atividades de polícia, fomento e serviços públicos do Estado.

Hodiernamente, há um conjunto de situações, ocorrências delituosas que tem manchado a credibilidade do país e de suas instituições. Tais fatos escandalosos tem alcançado, no âmbito nacional e internacional, projeção escalar crescente e a sociedade brasileira aguarda, ansiosamente, a punição dos culpados, nas esferas penal, civil, administrativa e política, quando aplicável. Tudo isso, cristaliza-se na busca incessante pela paz social, da justiça para todos.

A instrumentalização do Estado, não somente por meio do direito penal, para vencer esse combate contra as mazelas que se propagam na sociedade, como: a corrupção, a má gestão pública, a ineficiência das instituições públicas e de seus

agentes, os crimes de “colarinho branco”, os diversos tipos penais existentes, encontra óbice quando não se tem um plano estratégico de combate a esse conjunto de situações e fatos sociais, consubstanciado em uma política de gestão pública séria que deva ser aplicada preventivamente. Sobre isso, OSÓRIO (2010, p. 428) afirma:

Costuma-se dizer que o Direito Penal há de reduzir-se, diminuir seu grau de incidência em sociedades massificadas, atendendo-se ao princípio da intervenção mínima, resgatando seu caráter fragmentário. Os presídios superlotados exigem a “despenalização” de determinados comportamentos, ampliando-se, nesse ponto, o âmbito de incidência de outros instrumentos punitivos. E os ilícitos do “colarinho-branco”, ou seus congêneres, exigiriam intervenções mais rápidas dos órgãos de rastreamento dos dinheiros ou ativos desviados, bem assim controle e bloqueamento patrimoniais direcionados contra os infratores, com pesadas multas. O Direito Econômico cumpriria um papel mais saudável nesse campo, é o que se lê e ouve falar em muitos lugares. É claro que tal constatação não traduz passaporte à retirada de um Direito Punitivo forte, mais isonômico, do campo dos ilícitos patrimoniais “manchados” pelo “colarinho-branco”, porque, em muitos casos, somente as penas carcerárias produzem efeitos pedagógicos. As políticas de “administrativização” dos ilícitos, sem embargo, vem ganhando terreno nessa seara tão delicada.

Com essa tendência de crescimento pelo interesse da contenção do poder punitivo estatal por meio de medidas despenalizadoras, reclamadas, em certa medida, por setores da sociedade é que surge o Direito Administrativo Sancionador como instrumento real e presente para atacar alguns dos problemas já mencionados.

Não se pode confundir e, tampouco, substituir o Direito Penal pelo Direito Administrativo Sancionador, como bem esclarece OSÓRIO (2010, p. 429):

O Direito Penal, todavia, não pode ser substituído e muito menos eliminado pelo Direito Administrativo Sancionador. Este é um instrumento pragmático de que dispõe o Estado para a proteção mais eficaz de determinados valores, mas o Direito Penal persiste, e é o instrumento teoricamente mais severo, voltado, originariamente, à privação da liberdade como resposta estatal. Cabe ao Direito Penal resgatar sua verdadeira vocação punitiva, veiculando penas privativas de liberdade, atento, sem dúvida, aos objetivos de ressocialização, reeducação, retribuição e prevenção, geral e especial, atributos específicos das políticas criminais humanitárias. Esse resgate, no entanto, não passa, necessariamente, por sua redução de extensão. Observa-se, ao revés, tendências diversas, todas convergindo na expansão do Direito Punitivo, em vertentes distintas e ainda que ao abrigo de políticas públicas redutoras das penas.

Ambos, o Direito Penal e o Direito Administrativo Sancionador, possuem suas peculiaridades e diferenças, como: o Estado-juiz se encarrega do primeiro, enquanto o Estado-Administração cuida do segundo; a privação de liberdade é

aspecto característico da pena aplicada no primeiro, enquanto no segundo não se aplica a pena privativa de liberdade; a condenação pelo primeiro costuma ser bem mais gravosa, enquanto no segundo, apesar de comutar sanções graves, no âmbito do patrimônio do agente, não alcança a privação de sua liberdade.

São características distintas que, em certa medida, particularizam o poder punitivo estatal, ora alargando-se o conceito sancionatório, ora reduzindo as garantias dos investigados, privilegiando a pretensão do Estado em punir em detrimento do respeito ao devido processo legal, em particular, e a principiologia, no geral, que deveria ser obedecida, no âmbito do Direito Penal, e, também, quanto ao Direito Administrativo Sancionador. Os prejuízos oriundos desse cenário de desrespeito se difunde pela sociedade em processos que se arrastam por anos sem serem concluídos, nulidades apontadas por vícios de origem nos procedimentos instaurados, gerando impunidade e um alto custo pago por todos. Sobre esse contexto, OSÓRIO (2010, p.430) traz a seguinte observação:

Resta saber como esse instrumento chamado Direito Penal é ou pode ser manejado pelas instituições fiscalizadoras, em consonância com os princípios constitucionais que presidem o Direito Punitivo. Assim como não se pode apregoar a impunidade de segmentos privilegiados da sociedade, não se pode, tampouco, lançar suspeitas generalizadas contra segmentos integrados à sociedade, exercentes de atividades lícitas, como os empresários ou dirigentes de instituições financeiras. É legítimo, sem dúvida, criminalizar comportamentos transgressores em todo e qualquer segmento da sociedade, incluindo a sonegação de tributos ou a gestão fraudulenta de instituições financeiras. O que não se pode é pretender regular e evitar certas espécies de transgressões tão somente através do Direito Penal, sequer do Direito Administrativo Sancionador. Os tipos punitivos devem ser construídos dentro da lógica que domina o funcionamento de determinados segmentos, a partir das responsabilidades e deveres do próprio Estado. Do contrário, ter-se-á odiosa hipocrisia.

É nesse ambiente de crise permanente que esse debate precisa avançar. A estrutura prisional pátria está esgotada e não oferece a mínima dignidade para os encarcerados, tornando caótica a situação nos presídios. Na contramão desse modelo tradicional e ultrapassado há experiências inovadoras que tem sido aplicadas com jovens infratores que cumprem medidas socioeducativas em suas cidades/estados de origem, como Brasília/DF, Paraná, Bahia etc. A aproximação com suas famílias, a humanização no trato, atividades esportivas desenvolvidas, a capacitação dos agentes responsáveis pela guarda dos menores em disciplinas que valorizem o relacionamento humano, conduzem ao respeito mútuo e a pacificação dos jovens

infratores, auxiliando na recuperação desses indivíduos para voltarem ao convívio social.

Destoa, no entanto, a percepção errática de que o Direito Penal venha socorrer a sociedade e apresentar soluções para todos os problemas oriundos da criminalidade existente nesta era de pós-modernidade. O poder sancionatório do Estado não é capaz de alcançar solução para atender todos anseios sociais na esfera da ilicitude, seja no âmbito administrativo, seja no criminal. Para aquilatar esse diálogo, OSÓRIO (2010, p. 431) afirma o que segue:

O Direito Penal terá outras limitações relevantes. A pena privativa de liberdade ostenta inegáveis limites estreitos, diante das demandas sociais, ante a criminalidade violenta que recrudescer, porque o sistema prisional pátrio está em crise permanente. Logo, o Direito Penal talvez não deva pretender ocupar essa pretensão. As penas restritivas de direitos não funcionam porque não há fiscalização das autoridades competentes. É raro observar o Poder de Estado competente investir em recursos humanos para fiscalizar serviços externos, o trabalho dos presos, especialmente no chamado regime semiaberto. É comum que autoridades abdicuem de suas responsabilidades nesse combalido setor. O pior é que não funcionam as chamadas prisões domiciliares, nem dispomos de outras boas alternativas, embora sejam aplicadas, não raro, por criativos juízes. É claro que tal horizonte apenas indica e recomenda investimentos prioritários, não autorizando a retomada da pena privativa de liberdade para situações em que o infrator não representa um perigo social em liberdade. Essa perspectiva fragmentária e excepcional do Direito Penal há de ser resgatada. Isto porque multas e outras sanções podem vir a ser impostas noutras vias de controle, alicerçadas no Direito Administrativo Sancionador. E o próprio Direito Penal dispõe de outros instrumentos punitivos relevantes, que tendem a ser mais usados do que a pena privativa de liberdade. A valorização do Direito Administrativo Sancionador, no entanto, depende, sobretudo, de uma nova gestão pública, que privilegie critérios técnicos em detrimento de critérios puramente políticos de gestão. Lamentavelmente, não haverá lugar para um Direito Administrativo Sancionador eficaz enquanto houver uma Administração Pública dominada pela política predatória, selvagem e mesquinha que domina nosso país, da União, aos Estados e Municípios.

A contenção do poder repressivo do Estado precisa encontrar o ponto de equilíbrio na aplicação dos instrumentos disponíveis, Direito Penal e Direito Administrativo Sancionador, com estrita obediência aos princípios constitucionais, às suas normas e regras, com vistas a evitar a prática de arbitrariedades e abusos de autoridade. Os efeitos colaterais que supostamente possam ocorrer com o mau uso

desse ferramental colocam em risco a credibilidade e a ordem jurídica estabelecida. Decorre disso tudo que o preço deverá ser pago por toda a sociedade.

Para se avançar nesse tema, torna-se primordial a valorização da educação, das liberdades conquistadas nos diversos setores existentes desse país, dos valores, das crenças, da cultura, das riquezas, das instituições a fim de se combater e afastar a prática da ilicitude, a prática do “jeitinho brasileiro” para resolver situações comuns do dia a dia, “a lei de Gérson”, apregoando – “leve vantagem você também (...)” –; são inúmeras as situações que provocam a frouxidão no arcabouço estabelecido no corpo social do Estado. Ao nosso ver, nada que não possa ser mudado, transformado, reconstruído de modo a alcançar-se resultados úteis para as próximas gerações que, certamente, virão. É esse conjunto de problemas e variáveis que perfazem a diversidade desse grande país. Corroborando essa ideia, OSÓRIO (2010, p. 432) acrescenta:

Claro que o problema fundamental será cumprir e garantir o cumprimento das leis, o que depende, de um lado, da potencial eficácia das normas, sua razoabilidade, sua efetiva pretensão de eficácia social, e, de outro lado, depende dos Poderes Públicos e dos integrantes das comunidades. A educação é sempre o melhor caminho para evitar os ilícitos, mas não se pode olvidar o importante sentido pedagógico que possuem as sanções efetivamente impostas, tanto na pessoa do próprio agente como a título de um interessante exemplo à comunidade.

Para fins deste trabalho e já caminhando para o seu final, afirma-se que não se pode abrir mão dos direitos e garantias constitucionais quando se alude aqueles que praticam atos de improbidade administrativa. Convalida-se esse entendimento com a aplicação rigorosa do princípio do devido processo legal, em suas vertentes adjetiva e substantiva, qual seja, consubstanciadas na ampla defesa e no contraditório, bem como na proporcionalidade e razoabilidade com respeito à dosimetria da pena a ser aplicada.

Nessa questão, o Direito Administrativo Sancionador cuida de organizar e tutelar o bem jurídico violado sem violar aquelas garantias e, na medida do possível, é capaz de suprir algumas debilidades que o Direito Penal não alcança. Para isso, no entanto, é necessário, trilhar um longo caminho em busca de uma teoria geral do Direito Administrativo Sancionador que venha delinear formal e materialmente a sua evolução histórica, com uma teoria do poder administrativo sancionador do Estado, com uma teoria das fontes da qual originou o direito administrativo sancionador, com

uma teoria da aplicação da norma sancionadora, seus fundamentos e forma de imputação, bem como uma teoria do processo sancionador.

Não restam dúvidas de que a base principiológica que sustenta uma suposta teoria do direito administrativo sancionador é aquela que suporta e oferece contenção ao poder punitivo estatal, equilibrando forças contrapostas em litígio, no âmbito administrativo.

Corroborando essa ideia, soma-se aos princípios basilares, já apresentados neste trabalho, a Lei de Improbidade Administrativa, como LGIA, e a própria Constituição que traz os direitos fundamentais das vítimas e dos acusados como garantias irrenunciáveis de que o devido processo legal seria o sustentáculo.

CONCLUSÃO

A má gestão pública e a corrupção, ao longo dos séculos de formação do Estado Brasileiro, vem dilapidando o dinheiro público, afastando a confiança sobre o país, suas instituições e seus agentes públicos, que deveriam zelar pela moralidade e probidade no manuseio da coisa pública. Porém, isto não é o que se verifica em pleno século XXI.

A globalização e as novas tecnologias de comunicação e informação se prestam, tanto à boa governança corporativa, quanto aos atos de improbidade administrativa perpetrados por agentes inescrupulosos e seus asseclas. Viver socialmente demanda respeito às leis, normas, e, por conseguinte, à ordem jurídica instituída, que se sustenta em base principiológica, prevista constitucionalmente.

O tema escolhido apresentou o conceito do ato de improbidade administrativa segundo a visão de alguns doutrinadores pátrios e uma síntese histórica de sua regulamentação legal a partir da década de 40. Em seguida, a pesquisa tocou brevemente no fenômeno da corrupção, trazendo e ilustrando escândalos atuais que eclodem no dia a dia do Brasil e que tem abalado substancialmente a confiança interna e externa, necessárias ao bom desenvolvimento de quaisquer nações em tempos de competição global.

Nesse intento, surge a Lei de Improbidade Administrativa e a proposta do jurista Fábio Medina Osório lançando sobre o referido diploma legal a sua Teoria Geral da Improbidade Administrativa em um ambiente de má gestão pública, corrupção e ineficiência. A leitura que faz o referido autor sobre a lei é a de que se trata de um Código Geral de Conduta dos Agentes Públicos, no qual concordamos.

Trouxemos, também, neste trabalho, alguns aspectos gerais da referida Lei 8.429/92, a despeito de haver diversos aspectos para nos determos, nos restringimos, tão somente, às questões básicas das sanções administrativas e sujeitos da referida Lei.

O tema escolhido para este trabalho mostrou-se, ainda, desafiador, mormente, pela sua vanguarda e inexistência de doutrina específica, bem como pelos

poucos estudos existentes e ausência de homogeneidade nas afirmações dos doutrinadores.

Em seguida, no Capítulo 2 abordou-se o conceito de Direito Administrativo Sancionador, fruto do trabalho do jurista Fábio Medina Osório, que subscreveu essa sua abordagem como sendo a especialização funcional do direito punitivo do Estado, representando uma fronteira estreita entre o poder punitivo do Direito Penal e do Direito Administrativo Sancionador.

No último capítulo, abordou-se a problemática trazida por esta pesquisa no intuito de apresentar o papel do Direito Administrativo Sancionador na contenção do poder punitivo do Estado por meio de sua principiologia, prevista constitucionalmente, e da Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/92).

Percebe-se que foram alcançados os objetivos específicos listados no início deste trabalho, que foram:

- Discorrer brevemente sobre o processo histórico da corrupção no Brasil;
- Apresentar resumidamente a Lei de Improbidade Administrativa – LIA;
- Abordar em síntese a proposta do jurista Fábio Medina Osório quanto à LIA ser uma Lei Geral de Improbidade Administrativa;
- Abordar o Direito Administrativo Sancionador e a base principiológica que o sustenta; e
- Abordar o Direito Administrativo Sancionador na contenção do poder punitivo do Estado.

Nesse sentido, tem-se que o Estado Democrático de Direito em que vivemos precisa avançar quanto à boa formação e seleção dos agentes públicos a fim de que estes apliquem os princípios constitucionais insertos na Constituição de 1988, respeitando as instituições públicas, resguardando o erário, exercitando a boa governança no trato com a coisa pública a fim de prover um atendimento de excelência

ao povo brasileiro e ao seu país. Do contrário, o Direito Administrativo Sancionador, sendo parte do sistema punitivo, alcançará os infratores, conferindo eficiência ao Estado e instrumentalizando este no combate à impunidade, cuidando de organizar e tutelar o bem jurídico violado sem violar aquelas garantias e, na medida do possível, é capaz de suprir algumas debilidades que o Direito Penal não alcança, conforme pode-se inferir ao longo deste trabalho.

Por fim, esclarece-se que não se buscou o esgotamento do referido tema, haja vista se tratar de assunto extenso e, deveras, complexo, tampouco, trazer à tona verdades imutáveis, pois o Direito não se ocupa de dogmas, mas de preencher lacunas e avançar acompanhando a dinâmica da sociedade em busca de justiça e da paz social.

REFERÊNCIAS

BITTAR, Eduardo Carlos Bianca. Metodologia da Pesquisa Jurídica. São Paulo: Saraiva, 2001.

BONAVIDES, Paulo. ANDRADE, Paes de. (1989). **História Constitucional do Brasil**. Brasília: Paz e Terra Política.

BRASIL (STJ, 26.06.2007). **REsp 751.634/MG**. Órgão julgador: 1ª Turma: 26.06.2007, rel. Ministro Teori Albino Zavascki. Disponível em https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/Abre_Documento.asp?sSeq=704867&sReg=200500821583&sData=20070802&formato=PDF. Acesso em 20/11/2013.

BRASIL. **Constituição** (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, Brasil: Senado.

BRASIL. **Lei nº 8.429**, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 3 jun. de 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm>. Acesso em: 22/nov/2013.

COSTA, José Armando da. **Contorno Jurídico da Improbidade Administrativa** (3 ed.). Brasília: Brasília Jurídica, 2005.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 23 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

IBGC - Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. <<http://www.ibgc.org.br/Secao.aspx?CodSecao=17>>. Acesso em: 23/nov/2013.
KRUSSEWSKI, Cristina. **Direito Administrativo Sancionador**: apontamentos gerais sobre as infrações administrativas e alguns aspectos de sua relação com o direito penal. Dissertação (mestrado). Universidade Federal do Paraná, 2010.

MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional**. 9ª. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. GARCIA, Flavio Amaral. **A Principiologia no Direito Administrativo Sancionador**. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº. 28, novembro/dezembro/janeiro, 2011/2012. Disponível na Internet: <<http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-28-NOVEMBRO-2011-DIOGO-FIGUEIREDO-FLAVIO-GARCIA.pdf>>. Acesso em: 19 de agosto de 2014.

OSÓRIO, Fábio Medina (2013). **Teoria da Improbidade Administrativa**: Má gestão pública : Corrupção : Ineficiência. São Paulo: Revista dos Tribunais.

OSÓRIO, Fábio Medina (setembro de 2008). **Direito administrativo sancionador na Constituição de 1988**. Cadernos Adenauer , 9 (1), pp. 59-74.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito Administrativo Sancionador**. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Improbidade administrativa**: reflexões sobre laudos periciais ilegais e desvio de poder em face da Lei federal nº 8.429/92. Jus Navigandi, Teresina, ano 10, n. 880, 30 nov. 2005. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/7642>>. Acesso em: 16 set. 2014.

SABOYA, Keith. **O Impacto da Reforma do Estado Brasileiro na (Re)Construção do Poder Sancionador das Agências Reguladoras**. Trabalho publicado nos Anais do XIX Encontro Nacional do CONPEDI realizado em Fortaleza - CE nos dias 09, 10, 11 e 12 de Junho de 2010. <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/fortaleza/3759.pdf>, Acesso disponível em 01/04/2015.

SILVA, De Plácido e (2012). **Vocabulário Jurídico**. Rio de Janeiro: Forense. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **AP 470**. Brasília, 15 out. 2012. <http://stf.jusbrasil.com.br/noticias/100471393/ap-470-baixe-a-integra-do-acordao>, acesso disponível em 14/nov/2014.